

Simultaan schaken in buitenlands beleid Minister Van Karnebeek en de Schelde (1918-1927)

BERTJAN VERBEEK*

In dit artikel worden de Nederlands-Belgische diplomatieke betrekkingen tussen 1918 en 1927 ten aanzien van de Westerschelde-kwestie geanalyseerd met behulp van het 'two level game' van Robert Putnam. Centraal staat de Nederlandse onderhandelaar, minister Van Karnebeek, die er niet in slaagde een internationaal verdrag met België over de Westerschelde-kwestie door het parlement te loodsen. Het artikel beoogt de binnenlandspolitieke kant van het theoretisch model uit te breiden door het toe te spitsen op de specifieke context van de Nederlandse politieke instituties in de jaren twintig en door aandacht te besteden aan de persoonlijke kenmerken van de onderhandelaar. Beide elementen blijven in Putnams oorspronkelijke model onderbelicht.

Inleiding

De Schelde is een permanent twistpunt tussen België en Nederland. Anno 2012 is de economische voor- en tegenspoed van Antwerpen, en daarmee van België als geheel, nog altijd in belangrijke mate verbonden met een soepele doorvaart van schepen over Nederlandse wateren (de Westerschelde) naar de Antwerpse haven. In het verleden ging het daarbij ook om de nationale veiligheid: het internatio-

naal traktaat van 1839 dat de boedelscheiding regelde tussen Nederland en België bepaalde de Belgische neutraliteit en verbood dat Antwerpen een oorlogshaven zou worden.

De Schelde-kwestie vindt haar oorzaak in de Spaanse verovering van Antwerpen in 1585 en de consolidatie van de veroveringen in Zeeuws Vlaanderen door prins Maurits in de jaren erna.¹ Daardoor beheerste het protestantse noorden de toegang tot de haven van Antwerpen. De Repu-

* Prof.dr. B. Verbeek is als hoogleraar Internationale Betrekkingen verbonden aan het Institute for Management Research van de Radboud Universiteit Nijmegen.

blik der Zeven Verenigde Nederlanden zou tot 1792 de toegang tot Antwerpen blokkeren ter bescherming van de positie van Amsterdam. Na de Belgische Revolutie in 1830 – of Opstand, zoals de gebeurtenissen van 1830 in de Nederlandse geschiedenisboeken worden verwoord – blokkeerde Nederland de haven opnieuw, totdat koning Willem I in 1839 uiteindelijk akkoord ging met het al in 1831 onderhandelde Verdrag van Londen, ook wel het Verdrag van de XXIV Artikelen genoemd. Daarmee erkende Nederland de Belgische onafhankelijkheid. Nederland behield Zeeuws-Vlaanderen, Limburg en Luxemburg (de laatste in de vorm van een personele unie). Nederland verplichtte zich tot doorvaart van schepen naar de Antwerpse haven. Antwerpen mocht echter geen oorlogshaven zijn. Engeland garandeerde de Belgische neutraliteit.

Sindsdien bakkeleien België en Nederland over de tenuitvoerbrenging van afspraken inzake de scheepvaart naar Antwerpen. Steeds werd hierover onderhandeld en verschillende akkoorden zagen in de afgelopen 170 jaren het licht, het meest recente in 2005. Deze noodzaak tot heronderhandeling komt deels voort uit waterstaatkundige omstandigheden en technologische ontwikkelingen: de Westerschelde is

een rivier waarvan de waterloop continu aan verandering onderhevig is. Door de getijdenwerking vormt zij voortdurend nieuwe zandbanken en nieuwe geulen. Dit levert met regelmaat stof tot discussie op over de mate waarin Nederland zijn afspraken inzake het garanderen van de scheepvaart nakomt. Daarnaast zorgen technologische vernieuwingen in de scheepvaart voor discussiepunten: met name de ontwikkeling van containerschepen leidde de afgelopen decennia tot verhitte debatten over de precieze baggerdiepte en over de kosten daarvan.

In 2009 liepen de spanningen hoog op toen Vlaanderen (inmiddels de directe onderhandelingspartner van Nederland) Nederland beschuldigde van het niet nakomen van de in 2005 vastgelegde afspraak dat uiterlijk in 2007 de vaargeul zodanig zou zijn uitgebaggerd dat ook de grootste zeeschepen Antwerpen 24 uur per dag zouden kunnen bereiken. In Vlaanderen werd opgeroepen tot een boycot van Zeeuwse mosselen.² In 2012 sleept nog steeds de kwestie van de Hedwige-polder. Vanwege Europese richtlijnen heeft Nederland zich verplicht landbouwgrond onder water te zetten. De uitvoering laat al jaren op zich wachten, tot groot ongenoegen van Vlaanderen. De Europe-

se Commissie staat kritisch tegenover de Nederlandse terughoudendheid.³ Daarmee wordt duidelijk dat naast de waterstaatkundige en technologische kant de Schelde-kwestie nog steeds belangrijke politiek-economische kanten heeft: de mogelijkheid bestaat immers nog steeds dat Nederland vanwege zijn controle over de Westerschelde de positie van de Antwerpse haven kan benadelen ten voordele van Rotterdam en (in mindere mate) Amsterdam. In deze bijdrage belicht ik een belangrijke episode van deze eeuwenlange twist: het Nederlands buitenlands beleid ten aanzien van de Schelde-kwestie onder minister van Buitenlandse Zaken jonkheer Herman van Karnebeek tussen 1918 en 1927.

In 1927 verwierp de Nederlandse Eerste Kamer het in 1925 gesloten Verdrag tussen België en Nederland. Daarin werden, onder meer, de doorvaart over de Westerschelde geregeld en afspraken gemaakt over een betere aansluiting van Antwerpen op het Duitse Ruhrgebied. Het Verdrag was een bijna ongewijzigde kopie van een 'bijna-verdrag' dat in 1920 was gesloten tussen Van Karnebeek en zijn Belgische evenknie Hymans. De vraag die hier centraal staat is waarom Van Karnebeek er niet in is geslaagd het verdrag door de Eerste Kamer te loodsen. Van Karnebeek was im-

mers een zeer gerespecteerd minister wiens expertise op het gebied van de internationale diplomatie door de politieke elite werd erkend. Bovendien was het Nederlands buitenlands beleid in het begin van de twintigste eeuw een gebied dat werd beheerst door een kleine groep experts; Kamerleden bemoeiden zich nauwelijks met buitenlands-politieke kwesties.

Bij het beantwoorden van de vraagstelling maak ik gebruik van het 'two level game' van Robert Putnam.⁴ Kern van deze benadering van internationale onderhandelingen is dat een internationaal onderhandelaar altijd op twee schaakborden tegelijk speelt (het binnenlandse en het internationale) en dat zetten op deze schaakborden van elkaar afhankelijk zijn. Omdat de onderhandelaar in dit spel een cruciale rol speelt, ga ik ook nader in op de rol van individuen in de internationale politiek. Uiteindelijk zal ik betogen dat Van Karnebeeks 'falen' kan worden verklaard uit: (a) zijn persoonlijke kenmerken; (b) de veranderingen in de aard van het binnenlands-politieke spel ten aanzien van buitenlands beleid vanwege 'de geest van Versailles'; en (c) de invloed van kenmerken van het Nederlandse politieke systeem. Op deze wijze hoop ik in dit artikel inzichten uit de politicologie

te combineren met historische studies over de eerste jaren van het Interbellum.

Theorie: simultaan schaken in het buitenlands beleid

Putnams two level game

Een belangrijk uitgangspunt in internationale onderhandelingen is dat onderhandelaars op twee borden tegelijk schaken: op het eerste bord onderhandelen zij met hun internationale opponenten; op het tweede bord schaken zij met hun binnenlandse achterban. (Uiteraard wordt dit model complexer naarmate men te maken heeft met meer niveaus, zoals het Europese of, bij sommige federale staten, het regionale.) Putnam opperde dat de zetten tijdens deze twee schaakpartijen onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.⁵ Zijn stelling is dat het voor het bereiken van een werkbaar onderhandelingsresultaat niet genoeg is op het diplomatieke front overeenstemming te bereiken. De onderhandelaars moeten een resultaat zien te behalen dat voor alle betrokkenen ook binnenslands aanvaardbaar is. Hij noemt dit het ratificatieproces.⁶ Welk alternatief uiteindelijk uit de reeks mogelijke aanvaardbare oplossingen wordt gekozen, is het resultaat van enerzijds de machtsverschillen tussen de betrokken

staten en anderzijds de diplomatieke vaardigheden van de onderhandelaars.

Onderhandelaars kunnen volgens Putnam kiezen uit twee basistactieken. Een eerste mogelijkheid is het weerstand bieden aan de druk van de diplomatieke tegenstander door te wijzen op de grote weerstand tegen een akkoord bij de eigen achterban (*tying hands*). Een andere mogelijkheid is tegen de eigen achterban te zeggen dat de druk van de tegenstander te groot is en dat er meer concessies zijn vereist omdat anders een overeenkomst van de baan zal zijn (*cutting slack*).⁷ Uiteraard weten alle betrokken partijen van deze tactieken. Voor een deel bestaat het onderhandelingsspel dan ook uit het zodanig voorstellen en eventueel overdrijven van binnen- of buitenlandse druk dat de andere partij zal toegeven. Putnam zelf verwacht overigens dat voor onderhandelaars overwegingen van binnenlandse steun uiteindelijk doorslaggevend zullen zijn.

In dit model speelt de onderhandelaar een belangrijke rol. Toch blijft hij of zij in Putnams analyse een relatief onbekende figuur. Wel is het evident dat de onderhandelaar vaak een zekere beleidsvrijheid geniet. Hoewel de reikwijdte van mogelijke akkoorden wordt begrensd door de noodzaak tot binnenlandse ratifi-

catie in de deelnemende landen, ofwel door het mandaat dat de achterban aan de onderhandelaar heeft meegegeven, blijft de mogelijkheid tot speelruimte binnen die bandbreedte bestaan. We weten echter niet onder welke condities een onderhandelaar de tactiek van gebonden handen of van *cutting slack* zal hanteren. Putnams theorie ontbeert een actorbenadering: uitspraken over het verwachte handelen van een individu met beleidsvrijheid. We kunnen daarvoor leentjebuurspelen bij de literatuur in de vergelijkende analyse van buitenlands beleid die de rol van invloedrijke individuen in buitenlands beleid centraal stelt.⁸

Een tweede onduidelijk element in het model betreft het precieze proces van ratificatie. In Putnams analyse lijkt dit vooral geënt op het formele proces van ratificatie van internationale verdragen zoals dat plaatsvindt in de Verenigde Staten. Daar draait het om het bereiken van een gekwalificeerde meerderheid in de Senaat.⁹ Wanneer we het door Putnam bedoelde proces van ratificatie meer op een lijn stellen met de idee van vetopunten,¹⁰ dan wordt duidelijk dat ratificatie meer kan inhouden dan de vereiste meerderheid in het parlement. Vetospeelers kunnen zich al aandienen bij de opdrachtgever (een kabinet, een Europese Commissie). Niet

noodzakelijkerwijs is ratificatie gerelateerd aan formele regels. De uitzending van Nederlandse militairen vereist formeel een meerderheid in de Tweede Kamer, maar – zeker sinds de gebeurtenissen in Srebrenica – geldt de informele regel dat een zo groot mogelijke Kamermeerderheid wordt gezocht. Om tot meer algemene uitspraken over de aard van het ratificatieproces te komen, is het raadzaam om tot uitspraken te komen over vergelijkbare politieke stelsels. Dit vereist aansluiting bij de vergelijkende politicologie.¹¹

De rol van individuen in buitenlands beleid

De dominante theoretische stromingen in de Leer der Internationale Betrekkingen kennen individuen weinig speelruimte toe. Inmiddels is veel materiaal gepubliceerd waaruit blijkt dat individuen wel degelijk een beslissende invloed kunnen hebben op statelijk gedrag in de wereldpolitiek. Diegenen die dicht bij het rationalistische statelijke paradigma blijven, erkennen dat afwijkingen van verwacht rationeel gedrag (Simons 'begrensde rationaliteit'¹²) in de statelijke wereld veelvuldig voorkomen en daarom een beter inzicht vereisen in het gedrag van individuen.¹³ Deze opvatting heeft geleid tot een vruchtbare kruisbestuiving tus-

sen cognitieve psychologie en politicologie. Daarin wordt veel aandacht besteed aan de rol van het wereldbeeld van individuen en de rol van hun persoonlijkheidskenmerken.

Diegenen die het statelijke paradigma deels hebben verlaten en zich interesseren voor non-gouvernementele organisaties en intergouvernementele organisaties wijzen op de cruciale rol die inhoudelijk gemotiveerde individuen kunnen spelen bij de totstandbrenging van transnationale coalities van gelijkgestemden en bij het verwezenlijken van internationale overeenkomsten onder auspiciën van internationale organisaties. De eersten spreken van *'policy entrepreneurs'*;¹⁴ de laatsten wijzen op het leiderschap van internationale ambtenaren tijdens internationale conferenties.¹⁵ Studies in deze traditie richten zich vooral op de invloed van ideeën op gedrag in de internationale arena.

Wat beide visies verenigt is dat zij ontstaan voor individuen met manoeuvreerruimte en voor de mogelijkheid dat deze individuen niet, of niet exclusief, door machtoverwegingen worden geleid, maar door inhoudelijke. Dit is van belang voor de analyse van het Nederlands buitenlands beleid ten aanzien van de Schelde-kwestie in de jaren twintig van de vorige eeuw. Het is dui-

delijk dat de minister van Buitenlandse Zaken in die jaren een cruciale rol speelde: het parlement bemoeide zich nauwelijks inhoudelijk met het buitenlands beleid; het Ministerie van Buitenlandse Zaken telde in 1919 amper dertig ambtenaren. Van Karnebeek voerde tijdens zijn ambts-termijn dan ook zelf vaak de onderhandelingen. Hij is de onderhandelaar in Putnams model. Het is daarom zinvol nader in te gaan op het wereldbeeld en karakter van Van Karnebeek teneinde uitspraken te kunnen doen over de wijze waarop we verwachten dat hij met die beleidsruimte zou omgaan. In de literatuur (Vergelijkende Analyse van Buitenlands Beleid) geldt dat het wereldbeeld van een individu het aantal mogelijkheden inperkt van zowel de definitie van een buitenlands-politiek probleem als het gepercipieerde aantal beleidsopties.¹⁶

Ratificatie

De uitdaging is om te komen tot uitspraken over verschillende vormen van ratificatie in verschillende politieke stelsels zonder te eindigen bij de conclusie dat elk land een unieke vorm van ratificatie heeft. Putnam blijft dicht bij een formele definitie van ratificatie, de regels die gelden ten aanzien van het ratificeren van internationale verdragen.

Deze zijn zeer zeker belangrijk. Dat gold ook op belangrijke momenten van Nederlands buitenlands beleid: in 1956 werd Nederlands Nieuw-Guinea officieel opgenomen in het Nederlands grondgebied. Dit bemoeilijkte een eventuele overdracht van het gebied aan Indonesië, omdat het een grondwetswijziging vereiste en dus een tweederde meerderheid in beide Kamers (voor en na verkiezingen). Tegelijkertijd is evident dat ratificatie eigenlijk verwijst naar 'draagvlak' of binnenlandse steun en dat formele regels daar slechts een onderdeel van uitmaken. In de Vergelijkende Analyse van Buitenlands Beleid is vooral veel onderzoek verricht naar ratificatieprocessen in de Verenigde Staten, in het bijzonder naar het spel van geven en nemen in het Congres en de rol die de president daarin speelt. Van Karnebeek had wat dat betreft kunnen leren van het falen van president Wilson die er in 1920 niet in slaagde het Verdrag van Versailles door de Amerikaanse Senaat te loodsen.¹⁷ Ander onderzoek spitst zich toe op de rol van de kleinste partijen binnen coalitiekabinetten. Daarbij draait het om het formuleren van de condities waaronder dergelijke partijen er in slagen hun voorkeur in buitenlandse beleid door het gehele kabinet over te laten nemen.¹⁸ Weer ander on-

derzoek richt zich op *prime ministerial systems* en de wijze waarop formele en informele regels bepaalde kabinetsleden een sleutelrol in buitenlands beleid laten spelen.¹⁹ Al deze onderzoeken suggereren dat formele regels niet afdoende zijn om het ratificatieproces te beschrijven en dat informele regels en vetospelers in beschouwing dienen te worden genomen. Het is derhalve van belang in de casus-Van Karnebeek ook in te gaan op de kenmerken van het politieke systeem van Nederland in jaren twintig en op de vraag welke gevolgen deze hadden voor het ratificatieproces in brede zin.

Van Karnebeek en het politiek systeem waarin hij opereerde

*Van Karnebeek: wereldbeeld en persoonlijke kenmerken*²⁰

Carrière: Herman van Karnebeek (1874-1942) was een partijloze conservatief-liberaal. Hij was de zoon van Abraham van Karnebeek, minister van Buitenlandse Zaken van 1885 tot 1889. Vader Van Karnebeeks carrière was van belang voor die van zijn zoon. Als lid van de Nederlandse delegatie naar de Eerste Haagse Vredesconferentie (1899) en als wegbereider van de Tweede (1907) bezorgde hij zijn zoon een baan als medewerker van het secreta-

riaat en later als adjunct-gedelegeerde. De dissertatie van zoon Van Karnebeek op het gebied van internationale arbitrage handelde over een dossier waarop zijn vader als internationaal pleiter een nederlaag had geleden (de Costa Rica Packet-arbitrage tussen Nederland en Engeland). Van Karnebeeks bestuurlijke carrière bleef dicht bij de internationale politiek: als ambtenaar op het Ministerie van Koloniën kreeg hij te maken met de grote internationaalpolitieke kwesties aan het begin van de twintigste eeuw (zoals de Japans-Russische Oorlog). Als burgemeester van Den Haag (1911-1918) frequenteerde hij het *corps diplomatique* dat in belang toenam sinds de vestiging in 1911 van het Permanente Hof van Arbitrage. In september 1918 werd Van Karnebeek minister van Buitenlandse Zaken in het eerste kabinet-Ruijs de Beerenbrouck (1918-1922). Hij bekleedde deze functie ook in de drie daaropvolgende kabinetten: Ruijs de Beerenbrouck II (1922-1925); Colijn I (1925-1926) en, tot zijn aftreden in 1927 in verband met het Verdrag met België, De Geer I (1925-1929).

Persoon: Er zijn weinig duidelijke aanwijzingen voor Van Karnebeeks karakter. Tijdgenoten die met en onder hem hebben gewerkt omschrijven hem als beheerst, uit de hoogte, overtui-

gend, ijdel, gedisciplineerd.²¹ Zijn bestuursstijl kan worden omschreven als 'gesloten': Van Karnebeek overlegde zelden met zijn omgeving en nog minder met parlementsleden over beleidskwesties. Deze geslotenheid had deels met zijn wereldbeeld te maken: Van Karnebeek behoorde tot een klasse Nederlandse politici die ervan overtuigd waren dat het algemeen belang nooit kon worden bereikt via de weg van politieke partijen; politieke partijen representeerden in hun ogen slechts deelbelangen. Daarom bleef Van Karnebeek partijloos. Tegelijkertijd betekende het dat hij het buitenlands beleid als een algemeen belang zag dat buiten partijpolitiek gekissebis behoorde te staan.

Wereldbeeld: Opgeleid als jurist en door zijn ervaring bij de Vredesconferenties, hechtte Van Karnebeek groot belang aan internationaal recht en specifiek daarin aan internationale arbitrage. Van Karnebeek was echter geen 'idealist': kern van zijn wereldbeeld was dat internationale politiek om de machtsverhoudingen tussen staten draaide en dat het machtssevenwicht een belangrijk middel was om grote conflicten te voorkomen. Het internationaal recht kon daarbij een belangrijke rol spelen, omdat de beginselen van soevereiniteit en neutraliteit kleine landen als Nederland hiel-

pen om in de wereld van internationale machtspolitiek te overleven. Van Karnebeek nam na de Eerste Wereldoorlog dan ook een pro-Duitse houding in: het Verdrag van Versailles had tot een scheve verhouding tussen de Europese machten geleid, bracht het risico van nieuw geweld met zich en was daarom een gevaar voor het Nederlands nationaal belang. Van Karnebeek, die tijdens de oorlog al bekend stond als pro-Duits, nam tijdens zijn ambtsperiode een sterk anti-Franse houding aan omdat hij ervan overtuigd was dat het op wraak gestoelde Franse beleid jegens Duitsland het herstel van het Europese machtsevenwicht in de weg stond. Hij stelde dan ook een lening van tweehonderd miljoen gulden (een enorm bedrag in die tijd) voor om de economische noden van Duitsland te lenigen en streefde naar Duits lidmaatschap van de Volkenbond.

Van Karnebeek meende dat de Nederlandse belangen nog steeds het best gediend waren bij de neutraliteitspolitiek die sinds 1839 het Nederlands buitenlands beleid kenmerkte. Wel meende hij dat ons land actiever aan het internationaal diplomatiek verkeer diende deel te nemen: Wilsons veertien punten, het Verdrag van Versailles, en de oprichting van de Volkenbond lie-

ten zien dat de wereldpolitiek aan het veranderen was. Een land als Nederland mocht niet langs de zijlijn blijven staan, omdat anders over zijn hoofd heen beslissingen konden worden genomen. Van Karnebeek propageerde dan ook een zogenoemde 'zelfstandigheidspolitiek': neutraal, maar wel actief en met een krachtige Nederlandse vloot om zijn belangen in de Oost te beschermen. Zijn zorg in 1919 was dan ook Nederland de internationale gemeenschap binnen te loodsen. Dat vereiste twee zaken: het te vriend houden van binnenlandse krachten die voor een strikte afzijdigheid pleitten en vriendschap aanknopen met de overwinnaars van de Eerste Wereldoorlog. Dit laatste maakte een regeling noodzakelijk met België inzake de grieven die het buurland koesterde jegens Nederland.

Nederlands politiek systeem: instabiliteit en toenemende participatie²²

De verkiezingen van 1918 waren de eerste na de beroemde pacificatie van 1917. Het waren de eerste Tweede Kamerverkiezingen met een systeem van evenredige vertegenwoordiging, de eerste waarin alle volwassen mannen mochten stemmen. De verkiezingen van 1922 brachten het algemeen vrouwenkiesrecht. De sociaaldemocraten verwachtten in

1918 een groter zeteltal dan zij zouden behalen. De verkiezingen van 1918, 1922 en 1925 brachten een coalitie van katholieken en protestanten voort (RKSP/Algemeene Bond, ARP en CHU). Het tijdperk van de liberalen was voorbij: de opkomst van de christendemocratische hegemonie tot 1994 nam een aanvang. De coalitie telde in 1918 vijftig van de honderd zetels en steunde op gedoogsteun van twee kleine christelijke splinterpartijen (de Christelijk-Sociale Partij en de Christen-Democratische Partij). Tijdens de kabinetten-Ruijs de Beerenbrouck II en -Colijn I steunde de coalitie op een meerderheid. Dat wil niet zeggen dat er sprake was van stabiele regeerperioden. In 1921 viel het eerste kabinet-Ruijs de Beerenbrouck over de Dienstplichtwet, maar keerde na 24 dagen terug in missionaire staat. In 1923 verwierp de Tweede Kamer de Vlootwet (met 50 tegen 49 stemmen). Het tweede kabinet-Ruijs de Beerenbrouck diende zijn ontslag in dat na een 73 dagen durende poging om een nieuw kabinet te formeren terugkeerde omdat koningin Wilhelmina het ontslag weigerde. Het daaropvolgende kabinet-Colijn I viel na 99 dagen over de kwestie van diplomatieke vertegenwoordiging bij het Vaticaan. Deze politieke crises verraadden de problemen van de coalitiepartijen.

RKSP, ARP en CHU ondervonden de electorale gevolgen van hun coalitie: confessionele kiezers die vonden dat een dergelijke alliantie tegen hun ideologie indruiste zochten hun steun bij nieuwe partijen: de SGP aan protestantse zijde en de (door confessionele werkgevers gesteunde) RKVP/KDP aan katholieke zijde. Tegelijkertijd werd duidelijk dat buitenlands-politieke kwesties (dienstplicht; marine; diplomatieke betrekkingen) wel degelijk breekpunten in de politiek konden zijn. Ook belangrijk is dat bij de stemming over de Vlootwet tien van de 32 katholieke Tweede Kamerleden tegen de regering stemden en zo meehielpen het kabinet ten val te brengen. Van Karnebeek trok echter geen lessen uit deze toegenomen bemoeienis van de politiek met het buitenlands beleid.

Na het ontslag van het kabinet-Colijn I werden geen nieuwe verkiezingen uitgeschreven, maar vond een gecompliceerde formatie plaats. Het was de eerste maal dat een coalitie met de SDAP serieus werd onderzocht (door de liberale formateur Marchant), maar een dergelijke coalitie werd door de katholieken afgewezen. Uiteindelijk werd De Geer premier van een zogeheten extraparlementair kabinet, dat vooral stoelde op steun van ARP en CHU. Er hadden slechts twee katholie-

ken zitting in het kabinet, dat verder vijf partijloze ministers telde. Deze situatie is uitermate relevant voor de beoordeling van Putnams ratificatieproces: bij de formatie werd afgesproken dat de kwestie van het Vaticaan en het Verdrag met België (dat in 1925 was ondertekend) vrije kwesties zouden zijn: het lot van het kabinet werd er niet aan verbonden. Dit betekende dat Van Karnebeeks verdrag meer dan ooit afhankelijk was van een toevallige meerderheid in het parlement en dat Van Karnebeek niet kon dreigen met de val van het kabinet, alleen zelf consequenties aan een eventueel verwerpen kon verbinden. Hier wordt het belang van de informele regels van het Nederlands politieke stelsel voor de invulling van ratificatie duidelijk. Dit is des te belangrijker omdat, naar verluidt, Van Karnebeek instemde met het ministerschap juist omdat hij het als zijn belangrijkste opgave zag het Verdrag met België geratificeerd te krijgen.²³

Het Verdrag met België

Van Karnebeek was de onderhandelaar in Putnams model. Hij speelde schaak met België en tegelijkertijd met het Nederlands parlement. Het is van belang een onderscheid te maken in twee fa-

sen. De eerste fase speelde ten tijde van de onderhandelingen over het Verdrag van Versailles en eindigde met België's weigering in 1920 verder te onderhandelen. De tweede fase begon in 1925 toen België's onderhandelaar uit 1920, Hymans, wederom minister van Buitenlandse Zaken werd en zijn Nederlandse ambtgenoot aanbood opnieuw te onderhandelen.

Fase 1: Vermijden van harde klappen (1919-1920)

In 1919 was Nederland internationaal gezien de zwakkere partij. De Geallieerden verweten Nederland een pro-Duitse houding tijdens de 'Grote Oorlog'. Met name het opnemen van de Duitse keizer en de toestemming aan Duitse troepen om zich door de Nederlandse provincie Limburg terug te trekken naar Duitsland zetten kwaad bloed. De Geallieerden dreigden de diplomatieke relaties te verbreken en een Nederlands lidmaatschap van de Volkenbond tegen te houden.²⁴ België trok uit de gebeurtenissen van 1914 de conclusie dat de Nederlandse neutraliteit nadelig had gewerkt voor de verdediging van België en was gebrand op een regeling waarin Belgisch-Nederlandse militaire samenwerking zou worden gezocht. Inderdaad waren voor 1918 de diplomatieke betrekkingen tussen Bel-

gië en Nederland vrij koel.

Deze wens stapelde zich op al langer bestaande anti-Nederlandse sentimenten. Met name het feit dat Nederland controle had over de Schelde, oorlogsschepen de Schelde niet mochten beveren en dat Antwerpen vanwege de internationaal vastgelegde Belgische neutraliteit geen oorlogshaven kon zijn, was de Belgen een doorn in het oog. Hun doel in Versailles was dan ook de Geallieerden te bewegen Nederland onder druk te zetten teneinde Zeeuws Vlaanderen en Zuid Limburg af te staan (waarvoor in Duitsland territoriale compensatie kon worden gezocht: Oost Friesland en Bad Bentheim), maar ook om het beheer over de Schelde en Maas te delen en om een betere waterverbinding tussen Antwerpen en de Rijn te creëren (via een kanaal naar Ruhrort, bij Düsseldorf). Dit alles vereiste een herziening van de scheidingsregeling tussen beide landen van 1839. De Geallieerden meenden echter dat België te hoge eisen stelde en dwongen het zijn territoriale ambities op te geven en in te stemmen met een beheer van de Schelde dat de Belgische belangen beter behartigde en met een nieuwe waterverbinding tussen Antwerpen en de Rijn.²⁵ De minister van Buitenlandse Zaken brak daarop de onderhandelingen in 1920 af. Van

Karnebeek was de held in Nederland: hij had een Nederlands internationaal isolement weten te vermijden en een bedreiging van het Nederlandse grondgebied afgewend. In het ontwerp-Verdrag van 1920 werd duidelijk voorrang gegeven aan Nederlandse internationaalpolitieke prioriteiten: het behoud van de Nederlandse soevereiniteit en het vermijden van militaire samenwerking met België. In 1920 al was duidelijk dat het bijna-akkoord nadelig zou zijn voor de Nederlandse economische belangen, in het bijzonder die van de Rotterdamse en Amsterdamse havens. Hoewel sommige havenbaronnen toen al mopperden, werden deze geluiden niet gehoord in het feestgedruis rondom Van Karnebeeks overwinning.

Van Karnebeeks succes had met twee factoren te maken: ten eerste was, naarmate de Versailles conferentie voortduurde, het probleem van de vermeende Nederlandse pro-Duitse houding minder saillant geworden. De Geallieerden hadden dus minder belang bij het toegeven aan de Belgische wensen. Ten tweede toonde Van Karnebeek zich een behendig diplomaat. Hij wist zijn diplomatieke argumentatie te bouwen rondom de terminologie van de 'Geest van Versailles': terwijl zijn collega Hymans Belgische eisen verpakte in vooroor-

logse termen als machtsevenwicht, hanteerde Van Karnebeek de Wilsonsiaanse terminologie van internationale gemeenschap en internationale arbitrage. Hij wist daarmee de Geallieerden ervan te overtuigen dat Nederland een passende rol in de nieuwe wereldorde zou vervullen, terwijl België in ouderwetse begrippen dacht.²⁶

Fase 2: Negeren van binnenlandse oppositie (1925-1927)

In september 1924 troffen Hymans en Van Karnebeek elkaar op een hotelkamer in Genève (in de marge van een Volkenbond-vergadering) en spraken af op basis van het bijna-Verdrag van 1920 de onderhandelingen te hervatten. De Belgische regering had kort daarvoor besloten in te stemmen met het ontwerpverdrag en af te zien van militaire eisen. In april 1925 werd het Verdrag getekend. De Belgische haast was ingegeven door de Franse bezetting van het Ruhrgebied in 1923, waaraan onder Franse druk ook Belgische troepen deelnamen. De Belgische regering wenste echter niet zo afhankelijk van Frankrijk te zijn. Van Karnebeek had grote haast, ook vanwege Frankrijk: hij zag het Franse buitenlands beleid als een verdere belemmering van het herstel van het Europese machtsevenwicht. Hij vreesde

dat België steeds verder onder Franse invloed zou komen. Hij meende dat daarom de tijd rijp was voor het verdrag: als nu kon worden toegeslagen, was de kwestie met België de wereld uit voordat Frankrijk een andere koers zou prefereren. In Putnams termen: in 1925 leek het ontwerp-Verdrag tot de *win set* te behoren en hadden beide partijen internationaal-politiek gezien belang bij een snelle afhandeling.

Van Karnebeek had zich verkeken op het binnenlands verzet en de politieke invloed die dat wist te verwerven. In Nederland ontstond een enorme agitatie tegen het verdrag: een coalitie van aanhangers van de Groot-Nederlandse gedachte, waterstaatkundige experts en ambtenaren en economisch belanghebbenden in Rotterdam, Amsterdam en Zeeland (gemeente; havenbaronnen) voerden krachtig oppositie tegen het Verdrag. De tegenbeweging vond een efficiënt en effectief organisator in de waterstaatkundig ingenieur Anton Mussert, die onvermoeibaar in het gehele land comités oprichtte en protestbijeenkomsten organiseerde.²⁷ De aanhangers van de Groot-Nederlandse gedachte schilderden België af als een verlengstuk van de Franse cultuur en dus als anti-Vlaams. De waterstaatkundigen wezen op de technische problemen die het verdrag met zich

zou brengen; de economisch belanghebbenden op de desastreuze gevolgen voor de Nederlandse economie.²⁸

Het knappe van de oppositie was dat men zich als 'landelijk verzet' organiseerde, los van de partijpolitiek. Dit kreeg gestalte in een Nationaal Comité van Actie. Bovendien werd voor het eerst een reclamebureau ingezet om campagne te voeren.²⁹ Op 29 oktober 1926 aanvaardde de Tweede Kamer het Verdrag met een kleine meerderheid (50-47). Dit had slechts tot aanscherping van het verzet geleid. Duizenden mensen demonstreerden op het Binnenhof tijdens de behandeling van het Verdrag door de Eerste Kamer op 24 maart 1927. Politie te paard en op motoren moest de orde handhaven. Er werden zwarte kaartjes voor de publieke tribune verkocht voor twee gulden per stuk, een aanzienlijke prijs. De nipte overwinning in de Tweede Kamer had Van Karnebeek tot denken moeten aanzetten. Toch weigerde hij in te gaan op verzoeken om het Verdrag aan te passen. Overtuigd van het internationaalpolitieke belang van het Verdrag voor Nederland bagatelliseerde hij de economische problemen die aan het verdrag kleefden. Hij dreigde in de Eerste Kamer met 'ernstige gevolgen' als het verdrag zou worden verworpen, maar ging niet

nader in op de aard van die gevolgen.³⁰ Zo kon hij de *cutting slack*-strategie nauwelijks effectueren. Omdat de Verdragskwestie een vrije kwestie was en het kabinet een extraparllementair karakter kende, was het voor Kamerleden veel makkelijker om Van Karnebeek te laten vallen (ARP en CHU bezetten samen slechts veertien van de vijftig Eerste Kamerzetels). De meeste partijen waren verdeeld, ook de SDAP: een deel van haar parlementariërs dacht aan het belang van de havenarbeiders en stemde tegen, anderen vertegenwoordigden een pacifistische vleugel die het conflict met België wilde bijleggen en stemden voor. Maar Van Karnebeeks val werd vooral veroorzaakt door de katholieke senatoren die het kabinet toch al geen warm hart toedroegen. Verwerping van het verdrag was natuurlijk ook makkelijker omdat de bedreiging van de Nederlandse soevereiniteit die in 1919 nog bestond was afgewend. Van Karnebeeks succes van 1919-1920 droeg bij aan zijn falen in 1927. Van Karnebeek trad af. De Schelde-kwestie zou pas in de jaren zestig opnieuw onderwerp van onderhandelingen zijn.

Conclusies en vooruitblik

De stranding van het verdrag

met België wordt verklaard door een samenspel van factoren. Allereerst de wijziging van de internationale verhoudingen: Nederlands internationale positie was in 1927 aanzienlijk versterkt ten opzichte van 1919. Het riskeerde niet langer de toorn van de grootmachten en kon zich daardoor veroorloven het internationaal gezichtsverlies te riskeren dat verwerping van het verdrag met zich kon brengen. Ten tweede het massale protest tegen het verdrag. De krachtige organisatie van de oppositie bracht vele politici van hun stuk. Dit bleek reeds uit de nipte aanvaarding in de Tweede Kamer: de scheiding tussen voor- en tegenstanders liep door bijna alle partijen heen. Ten derde de persoon van Van Karnebeek. De minister wist niet om te gaan met deze 'democratisering' van het buitenlands beleid. Hij verkoos een houding ten opzichte van de tegenstanders die was gebaseerd op zijn idee dat buitenlands beleid vooral tot het domein van de regering en niet van de volksvertegenwoordiging behoorde. Omdat het Verdrag van 1925 bijna identiek was aan het bijna-verdrag van 1920, waarmee hij naam had gemaakt, wenste Van Karnebeek geen aanpassingen te overwegen. Ook hier is het nodig Van Karnebeeks wereldbeeld te betrekken: voor Van Karnebeek draaide interna-

tionale politiek om macht en veiligheid die hooguit door internationale arbitrage in goede banen konden worden geleid; in die visie waren economische overwegingen van ondergeschikt belang. De geïsoleerd opererende minister schatte het gewicht van de economische belanghebbenden verkeerd in.

Daarmee komen we bij de vierde verklaring: de conferentie van Versailles had gezorgd voor nieuwe opvattingen over internationale politiek; het streven naar het afschaffen van geheime diplomatie had geleid tot een grotere betrokkenheid van parlement en publiek bij buitenlands beleid.³¹ Ironisch genoeg vormden juist een fijn begrip bij Van Karnebeek van deze nieuwe waarden en een instrumenteel gebruik van de waarden de basis voor het pareren van de Belgische eisen in Versailles in 1919 en daarmee voor zijn reputatie in Nederland. Tegelijkertijd miste Van Karnebeek het gevolg op lange termijn: dat buitenlands beleid minder een spel van de elite was geworden. Daarmee legde hij het Verdrag in handen van de oppositie. Van Karnebeek had de veranderingen in de verhouding regering-parlement-publiek al kunnen waarnemen in de Djemba-, Diensplicht-, Vaticaan- en Vlootwetcrises in de jaren ervoor. Twee jaar na de Verdrags-

kwestie zou nogmaals blijken hoe verhit de publieke opinie over België nog altijd was: in februari 1929 meldde het *Utrechts Dagblad* wederom (overigens op basis van een vervalst document) het bestaan van een geheim verdrag tussen België en Frankrijk, waarin de afspraak zou staan dat in het geval van een gewapend conflict met Duitsland Belgische en Franse troepen zonder overleg over Nederlands grondgebied zouden kunnen trekken. De gemeoederen raakten zo verhit dat de Nederlandse en Belgische voetbalbonden de 'Derby der Lage Landen', die op 24 maart 1929 in Rotterdam zou worden gespeeld, afgelastten uit vrees voor opstootjes en rellen tussen Nederlandse en Belgische voetbal liefhebbers.³²

Ten slotte speelde in 1927 ook de context van de Nederlandse politieke instituties een belangrijke rol: in het Kamerdebat probeerde Van Karnebeek wel Putnams *cutting slack*-strategie te hanteren door te wijzen op 'schadelijke gevolgen', maar benutte deze strategie niet ten volle door niet in te gaan op wat dat zou betekenen. Het succes van de strategie valt trouwens in twijfel te trekken: het kabinet-De Geer was een extraparlamenteair kabinet waaraan partijen zich nauwelijks hadden gebonden. Het Verdrag met België was bovendien expliciet tot

vrije kwestie verklaard. Van Karnebeeks dreigement kon dus nooit leiden tot een kabinetscrisis, alleen tot zijn eigen aftreden. Van Karnebeeks positie was des te zwakker, omdat hij als partijloze minister weinig contact had met de politieke achterban en voor geen van de partijen van wezenlijk belang was.

Welke conclusies kunnen we trekken ten aanzien van het Putnams *two level game*? Ten eerste dat de rol van de onderhandelaar cruciaal is: diens houding blijkt mede bepaald door zijn of haar wereldbeeld en karakter. Van Karnebeeks optreden suggereert dat 'technocratische ministers' meer oog hebben voor het internationale schaakbord en minder voor het binnenlandse schaakbord. Ten tweede dat begrip van ratificatie een nadere bestudering vereist van de formele en informele regels in een politiek stelsel. Extraparlamenteaire kabinetten en partijloze ministers leveren in het parlement een andere calculatie op dan parlementaire kabinetten met partijgebonden bewindslieden. Ten derde dat de aard van het spel kan veranderen: de 'democratisering' van buitenlands beleid door de 'geest van Versailles' maakte dat ratificatie in 1920 iets anders betekende dan in 1927. Het gaf de argumenten en belangen van de tegenstanders van het Verdrag

meer gewicht. In het algemeen is frappant hoezeer publieke opinie van invloed lijkt te zijn op buitenlands beleid in een periode die doorgaans wordt afgeschilderd als gedomineerd door de buitenlands-politieke elite.

Naar een onderzoeksagenda

Deze – eerste, voorzichtige – analyse van de Nederlandse houding ten aanzien van de Schelde-problematiek in de jaren twintig is slechts een episode in een serie conflicten tussen Nederland en België. De relatie tussen de buurlanden is immers al lange tijd in meer of mindere mate problematisch ten aanzien van een aantal kwesties die uiteindelijk zijn terug te voeren op de boedelscheiding van 1839. Minstens vier invalshoeken komen in aanmerking voor nadere analyse:

(1) *De Schelde-kwestie als een probleem van beleidsimplementatie of 'compliance'*. Het is duidelijk dat de aard van de Westerschelde en de uiteenlopende belangen voortdurend eisen dat betrokkenen 'bij de les blijven' bij het uitvoeren van overeenkomsten. De beleidswetenschappelijke en de IB-literatuur over 'compliance' laten zien dat de implementatiefase kan werken als de fase waarin het hetzelfde spel opnieuw (al of niet met nieuwe regels en nieuwe spelers) wordt gespeeld en dat effectuering geen evidente

uitkomst is, als al overeenstemming kan worden bereikt over de gewenste precieze uitkomst.³³ De huidige problematiek van de Hedwige-polder daarvan bij uitstek een voorbeeld: officieel belooft Nederland keer op keer naleving van afspraken: "Nederland is goed voor zijn handtekening," verzekerde premier Rutte in juli 2011 de Vlaamse regering.³⁵ Feitelijk traineert het de uitvoering al jaren.

(2) *De Schelde-kwestie als een probleem van 'multi-level governance'*. Bij de Schelde-kwestie zijn in beide landen meerdere bestuurslagen betrokken: in België de Vlaamse gemeenschap en de provincies. In Nederland de centrale overheid, de provincies en de waterschappen alsmede de rechterlijke macht (de Raad van State oordeelde in 2010 dat de Hedwige-polder mocht worden prijsgegeven aan het water voor de implementatie van de akkoorden van 2005). Hier zou een analyse op basis van verschuivende vetopunten relevant zijn.³⁵ Een extra dimensie vormt de cruciale rol van het Zeeuwse Tweede Kamerlid Koppejan die steun aan het minderheidskabinet-Rutte koppelde aan behoud van de Hedwige-polder.

(3) *De Schelde-kwestie als probleem van 'issue-linkage'*. Meermalen is de Schelde-kwestie door beide landen gekoppeld aan andere be-

leidsdossiers. In de jaren zeventig en tachtig werd het door Nederland gekoppeld aan de vervuiling van de Maas. Dit compliceerde de besluitvorming in die zin dat daarmee Waalse belangen in het spel betrokken raakten. Aan het eind van de twintigste eeuw werd de Schelde-kwestie zelf van een economische kwestie ook een natuurbehouds- en landbouwkwestie. Dit leidde tot een verdere uitbreiding van het aantal betrokken actoren. Bovendien koppelde België de aanleg van de hogesnelheidstrein (Thalys) van Amsterdam naar Brussel/Parijs aan het Westerschelde-dossier.

(4) *De Schelde-kwestie als een probleem van internationale machtsverhoudingen.* Dit laatste brengt ons terug bij de internationale politiek. De vraag is in hoeverre Nederland vanwege zijn feitelijke

en formele controle over de Westerschelde (met name de mogelijkheid het intact houden van de vaargeulen te traineren) beschikt over grotere invloedsmogelijkheden dan België.³⁶ Wellicht dat ten tijde van de aanleg van de Thalys België deze achterstand tijdelijk wist te compenseren. Het is de vraag of België wat betreft het onderhoud van de spoorlijn Rotterdam-Antwerpen over evenveel machtsbronnen beschikt als Nederland wat betreft het bevaarbaar houden van de Westerschelde. Wellicht verdampen deze invloedsmiddelen pas wanneer de positie van de haven van zowel Antwerpen als Rotterdam voorgoed verloren gaat aan Hamburg en Shanghai. België en Nederland: het blijft een paar apart.

Noten

1. Parker, G. (1981), *De Nederlandse Opstand: Van Beeldenstorm tot Bestand*, Utrecht: Het Spectrum, pp. 219-260; Deursen, A.Th. van (2000), *Maurits van Nassau, 1567-1625: De winnaar die faalde*, Amsterdam: Bert Bakker, pp. 19-40; zie ook Louis Paul Boons *Geuzenboek*.
2. Zie bijvoorbeeld: *NRC Handelsblad*, 27 augustus 2009 (Kabinet laconiek over Vlaamse onrust).
3. Zie: *NRC Handelsblad*, 22 juni 2011 (Nederland zet veel op het spel voor polder), *Ibid.*, 4 juli 2011 (Koffiedrinken met verbijsterde Vlamingen).
4. Putnam, R.D. (1988), Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games, *International Organization*, 42, 3, pp. 427-460.
5. Putnam (1988); ook: Evans, P.B., H.K. Jacobson & R.D. Putnam (eds.) (1993), *Double Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, CA:

- University of California Press.
6. De verzameling van alle onderhandelingsresultaten die voor alle betrokken partijen zowel internationaal als binnenslands aanvaardbaar zijn, noemt Putnam de *win set*.
 7. Een onuitgesproken assumptie in het model is dat voor alle partijen geldt dat een onderhandelingsresultaat binnen de *winset* wordt verkozen boven het uitblijven van een akkoord.
 8. Voor een overzicht van het debat, zie: Verbeek, B. (2003), *Decision Making in Great Britain during the Suez Crisis: Small Groups and a Persistent Leader*, Aldershot: Ashgate, hoofdstuk 2.
 9. Voor handelsverdragen is ook instemming (met een gewone meerderheid) van het Huis van Afgevaardigden vereist, omdat de Amerikaanse grondwet stipuleert dat "Congress regulates commerce".
 10. De klassieke tekst is: Immergut, E.M. (1990), Institutions, veto points, and policy results: A comparative analysis of health care, *Journal of Public Policy*, 10, 4, pp. 391-416.
 11. Voor een uitgebreider betoog: Verbeek, B. (2007), *Tijdsdruk en tunnelvisie: Crisisbesluitvorming in buitenlands beleid*, op: webdoc.ubn.ru.nl/; ook in: *Vrede en Veiligheid*, 36, 3, pp. 268-286.
 12. Simon, H.E. (1997), *Modes of Bounded Rationality*, Cambridge, MA: MIT Press.
 13. Het standaardwerk in dezen is nog altijd: Jervis, R. (1976), *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
 14. Keck, M. & K. Sikkink (1998), *Activists Beyond Borders*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
 15. Bijvoorbeeld: Young, O. (1991), Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society, *International Organization*, 45, 2, pp. 281-308.
 16. Voor een overzicht: Verbeek, B. (1990), Cognitieve ideeën en internationale politiek, *Acta Politica*, 25, 1, pp. 95-116.
 17. Er zijn vele overeenkomsten met Van Karnebeeks optreden in 1927: Wilson meende dat het Verdrag dat hij naar zijn idee groten-deels tot stand had gebracht zeer geslaagd was. Hij trad belerend op tegen Amerikaanse senatoren en weigerde ook maar de kleinste aanpassing, terwijl kleine aanpassingen genoeg zouden zijn geweest om het Verdrag te laten passeren. Zie: Barber, J.D. (1985), *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
 18. Kaarbo, J. (1996), Power and influence in foreign policy decision making: The role of junior coalition partners in German and Israeli foreign policy, *International Studies Quarterly*, 40, 4, pp. 501-530.
 19. Verbeek (2003), Verbeek (2007).
 20. Deze paragraaf is gebaseerd op: Beunders, H.J.G. (1991), De buitenlandse politiek van Nederland, 1918-1924, in: N.C.F. van Sas (red.), *De kracht van Nederland*, Bloemendaal: Becht, pp. 88-108; Hellema, D. (2006), *Buiten-*

- landse politiek van Nederland: *De Nederlandse rol in de wereldpolitiek*, Utrecht: Het Spectrum, 3^{de} herziene druk; Schuurisma, R. (1999), *De beste van het Interbellum: Herman Adriaan van Karnebeek (1918-1927)*, in: D. Hellema, B. Zeeman & B. van der Zwan (red.), *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw*, Den Haag: Sdu, pp. 83-97; en Wels, C.B. (1982), *Aloofness & Neutrality: Studies on Dutch Foreign Relations and Policy-making Institutions*, Utrecht: H&S.
21. Zie: Wels (1982), pp. 202-203.
 22. De paragraaf is gebaseerd op: Kossmann, E.H. (2003), *De Lage Landen 1780-1980: Twee eeuwen Nederland en België. Deel II: 1914-1980*, Amsterdam: Olympus; Lademacher, H. (1993), *Geschiedenis van Nederland*, Utrecht: Het Spectrum; Rooy, P. de (2002), *Republiek van rivaliteiten: Nederland sinds 1813*, Amsterdam: Mets & Schilt.
 23. Klaauw, C.A. van der (1953), *Politieke betrekkingen tussen Nederland en België, 1919-1939*, Leiden: Universitaire Pers Leiden, p. 89.
 24. Ashton, N. & D. Hellema (2000), *Hanging the Kaiser. Anglo-Dutch relations and the fate of Wilhelm II, 1918-1920*, *Diplomacy and Statecraft*, 11, 2, pp. 53-78.
 25. Macmillan, M. (2002), *Peacemakers: Six Months that Changed the World*, London: John Murray; Witte, E., J. Craeybeckx & A. Meynen (2005), *Politieke geschiedenis van België van 1830 tot heden*, Antwerpen: Standaard.
 26. Riemens, M. (2005), *De passie voor vrede: De evolutie van de internationale politieke cultuur in de jaren 1880-1940 en het recipiëren door Nederland*, Amsterdam: De Bataafsche Leeuw, i.h.b. pp. 208-212. Constructivisten zouden wijzen op het 'empowering' karakter van (Wilsoniaanse) ideeën en de rhetorical entrapment die eruit kan voortkomen. Rationalisten op het instrumenteel karakter van Van Karnebeeks pleidooi op basis van deze ideeën.
 27. Meyers, J. (1984), *Mussert: Een politiek leven*, Amsterdam: Arbeiderspers, pp. 41-47; Van der Klaauw (1953), pp. 106 e.v.; Schuurisma, R. (1975), *Het onaanmemelijk tractaat: Het verdrag met België van 3 april 1925 in de Nederlandse publieke opinie*, Groningen: Tjeenk Willink.
 28. Veel gehanteerde argumenten: Nederland had slecht onderhandeld want het vroeg geen compensatie in ruil voor het opheffen van de Belgische neutraliteit van 1839; als Antwerpen een oorlogshaven zou worden, kon Nederland worden meegesleept in een Belgisch conflict; waarom zou Nederland moeten betalen voor een vaargeul waar België van profiteerde?; de voorgestelde commissie van beheer zou België beslissingsbevoegdheden geven over Nederlandse scheepvaart; België kreeg de lucratiefste tolgeden (namelijk over de Wielingen-aanvoerroute); er was sprake van oneerlijke tolheffing; terwijl Antwerpen veel verder van zee ligt dan Rotterdam, waren de in het verdrag afgesproken tolgelden gelijk, enz. Zie: Van der Klaauw (1953), pp. 89 e.v.

29. Het bureau dat ook de Blue Band-campagne verzorgde; zie: Kossmann (2003), p. 58.
30. Van der Klaauw (1953), p. 110.
31. Beunders (1991), pp. 94-95.
32. Zie: Van de Vooren, J., Geen voetbal door Nederlands-Belgische ruzie. Politieke spanningen verplaatsen zich naar het voetbalveld, op: *3voor12.be/* (geraadpleegd: 20-05-2010).
33. Kersbergen, K. van & B. Verbeek (2007), *The politics of international norms*, *European Journal of International Relations*, 13, 2, pp. 217-238.
34. *NRC Handelsblad*, 5 juli 2011 (Premier Rutte wil krachten bundelen met Vlaamse regio).
35. Immergut (1990).
36. In termen van Keohane & Nye: asymmetrische interdependentie. Keohane, R.O. & J.S. Nye (1977), *Power and Complex Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little Brown.